

EL RÉGIMEN ELECTORAL URUGUAYO *

Carlos Alberto Urruty Navatta **

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 20 de setiembre del 2006.

Revisión, corrección y aprobación: 2 de diciembre del 2006.

Resumen: El artículo explica la organización del régimen electoral de Uruguay, incluyendo su sistema orgánico e independiente de los otros Poderes del Estado. El ensayo describe su historia, funciones, los órganos que intervienen en el proceso, el acto electoral, la integración de la Corte Electoral y el estatuto jurídico de sus miembros.

Palabras claves: Organismos electorales / Funciones de los organismos electorales / Acto electoral / Jurisdicción electoral / Legislación electoral / Derecho electoral / Uruguay.

Abstract: The Article explains Uruguay's electoral regime including its organic system, independent from all other government branches. It describes as well its history, functions, organs that take part in the process, the electoral act, Electoral Court's integration and its member's legal statute.

Key words: Electoral Management Body / Functions of Electoral Management Body / Electoral proceeding / Electoral jurisdiction / Electoral legislation / Electoral law / Uruguay.

* Ponencia en el marco del Seminario Internacional "Partidos políticos y organismos electorales", celebrado en Santo Domingo, República Dominicana, los días 5 y 6 de setiembre del 2006 y organizado por IDEA Internacional y el Consejo Económico, Social e Institucional (CESI) dominicano.

** Presidente de la Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay.

A.-Creación de una justicia especializada

En el régimen institucional uruguayo se ha optado por atribuir competencia exclusiva y excluyente para conocer de todo lo relacionado con la materia electoral a un sistema orgánico independiente de los demás Poderes de Gobierno y, por ende, del Poder Judicial. Se concentra en ese sistema orgánico toda la tarea vinculada con el quehacer electoral: a) la custodia, actualización y depuración del Registro Electoral; b) la expedición del documento de identidad que permite acreditar este extremo en el acto del sufragio; c) la organización de la elección; d) la realización del escrutinio, proclamación del resultado, adjudicación de cargos y proclamación de los electos; e) el juzgamiento de todas las contiendas que se suscitan a lo largo de todo el proceso electoral, de la elección en general y de los actos de plebiscito y referéndum.

B.- Historia

La creación de este sistema orgánico data de 1924 y encuentra su fuente en la ley de 9 de enero de ese año que organizó lo que denominó el Registro Cívico Nacional. Para organizar, custodiar, actualizar y depurar ese Registro se creó una Corte Electoral, organismo independiente de los demás Poderes de Gobierno. En el informe de la Comisión que elaboró el proyecto de ley se expresó textualmente:

"Para organizar, regir y coordinar el funcionamiento de todas las autoridades y Oficinas Electorales se ha instituido una Corte Electoral, organismo que en su triple función jurisdiccional, administrativa y reglamentaria, en materia electoral, tendrá una verdadera y amplia autonomía y significará realmente el órgano supremo de una especie de Poder del Estado, semejante al Poder Electoral que tantos tratadistas han intentado definir."

En 1934 la Corte Electoral adquiere rango constitucional. Se incorpora a la Constitución una nueva Sección, bajo el título "De la Justicia Electoral" en la que se contempla la existencia de la Corte Electoral como jerarca máximo de un sistema orgánico sobre el cual ejerce superintendencia directiva, correccional, consultiva y económica. Para describir la relación jerárquica que vincula a la Corte Electoral con los órganos electorales que le están subordinados, el constituyente reproduce los mismos términos que emplea cuando regula la relación de la Suprema Corte de Justicia con los Tribunales, Juzgados y demás dependencias del Poder Judicial.

Las modificaciones al texto constitucional introducidas en reformas posteriores a 1934, particularmente la plebiscitada en 1952, culminan el proceso de constitucionalización del Organismo. Aparecen regulados en la norma fundamental todos los aspectos relacionados con su funcionamiento, competencia, integración, procedimiento para la elección de sus miembros, estatuto de sus integrantes y quórum exigible para adoptar resolución. Se amplía además su competencia jurisdiccional convirtiéndola en juez exclusivo de la elección de todos los cargos electivos y de los actos de plebiscito y referéndum.

Como consecuencia de las reformas constitucionales analizadas puede afirmarse que, a partir de 1952, la función jurisdiccional en Uruguay ha sido encomendada a tres sistemas orgánicos independientes cuya competencia se delimita en razón de materia: A) La justicia ordinaria es atribuida al Poder Judicial ejercido por la Suprema Corte de Justicia y por los Tribunales y Juzgados.- B) La justicia contencioso-administrativa se encomienda al Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y a los órganos que le están subordinados; C) La justicia electoral aparece reservada a la Corte Electoral y a los órganos

electorales sobre los cuales ejerce la superintendencia directiva, correccional, consultiva y económica.-

C. Órganos que intervienen en el proceso electoral.

Los órganos que intervienen el proceso electoral uruguayo son:

1. **Órganos primarios:** las Comisiones Receptoras de votos.

Son órganos no permanentes que actúan únicamente en ocasión del acto eleccionario o en los casos de plebiscito o referéndum.- Ejercen exclusivamente función administrativa. Se integran con Escribanos y funcionarios públicos que son designados por las Juntas Electorales. Sus procedimientos y resoluciones pueden ser observados por los delegados partidarios en el transcurso de la votación y recurridos hasta el día siguiente al de la elección ante las Juntas Electorales.

2. **Los órganos intermedios:** Las Juntas Electorales Departamentales

Son órganos de creación legal, de carácter permanente, subordinados a la Corte Electoral. Funcionan en la capital de cada departamento y su ámbito de competencia se extiende al territorio del mismo. Se integran con cinco Miembros titulares y doble número de suplentes, electos por el cuerpo electoral del departamento en forma simultánea con la elección de Presidente de la República, Cámara de Senadores y Cámara de Diputados. Sus decisiones son impugnables ante la Corte Electoral. En la ley de creación de 1924 se establecía la inapelabilidad de sus decisiones cuando fueran adoptadas por unanimidad. Esta disposición fue derogada por normas constitucionales posteriores que establecen expresamente que

la Corte es juez de última instancia de todas las apelaciones y reclamos.

3. La Corte Electoral:

Naturaleza jurídica. Se trata, como lo expresamos anteriormente, de un verdadero Poder de Gobierno. Conforme a la doctrina, los requisitos exigibles para la configuración de un Poder de Gobierno son:

- Su creación en la propia Constitución de la República. -Como lo enseñó Justino Jiménez de Aréchaga- no se puede llamar poder a un órgano cuya existencia está dependiendo de la Ley ordinaria. No es propio de la separación de poderes que la existencia de uno de ellos esté dependiendo de la voluntad de los otros. No puede ser llamado Poder independiente un órgano que no tiene título de nacimiento en la propia Constitución, sino en la ley ordinaria.
- Tener su competencia asignada en la propia Constitución.
- El ejercicio predominante de una de las funciones jurídicas del Estado.
- El carácter irrevocable de sus decisiones. Todos esos requisitos se verifican respecto a la Corte Electoral a partir de su constitucionalización en 1934 y de la ampliación de competencia producida en la reforma constitucional de 1952 en la que se le atribuyó la facultad de decidir en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan y se le reconoció la condición de juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y de referéndum.

3.1. Competencia de la Corte Electoral.

El constituyente creó la Corte Electoral como órgano de competencia abierta.- Sin perjuicio de enumerar sus cometidos, permite al legislador ampliar la competencia del Organismo.

El artículo 322 de la Constitución en sus literales a) y c) define y resume los dos tipos de cometidos que el constituyente ha encomendado a la Corte Electoral. En el literal a) le asigna el conocimiento de todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales. En el literal c) le otorga la potestad de decidir en última instancia de todas las apelaciones y reclamos y de juzgar las elecciones de todos los cargos electivos y los actos de plebiscito y referéndum. La superintendencia directiva, correccional, consultiva y económica sobre los órganos electorales que le reconoce el literal b) no es, propiamente, un cometido del Organismo sino un medio indispensable para poder dirigir y coordinar todo el sistema orgánico de manera que le permita llevar a feliz término la tarea que el constituyente le ordena cumplir.

Se ha sostenido que la facultad de conocer en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales que se otorga por el literal a) del artículo 322 es tan amplia que, en realidad, comprende la potestad de juzgar que se le atribuye en el literal c), que no sería más que su consecuencia.

Estimo que no es así. Considero que el constituyente ha delimitado perfectamente dos tipos de atribuciones o cometidos que, como lo destacué anteriormente, aparecen encomendadas en otros países a órganos distintos.

El motivo fundamental que lleva a la creación de la Corte Electoral en 1924 es la necesidad de organizar un Registro Cívico permanente y de encomendar su conservación, custodia y depuración a un órgano autónomo e independiente de los demás Poderes de Gobierno. A esta

tarea, de fundamental importancia, se suma inmediatamente, con la sanción de la Ley de Elecciones en 1925, la atribución de competencia para conocer de toda la actividad relacionada con la organización y desarrollo del acto electoral (elaboración del Padrón Electoral, aprobación de los planes circuitales, registro de candidaturas, designación de miembros de Comisiones Receptoras de Votos, escrutinio definitivo, adjudicación de cargos y proclamación de los electos). Es, en mi opinión, toda esta actividad, que se cumple mediante el dictado de actos administrativos (actos regla y actos subjetivos), regulada minuciosamente en las leyes de Registro Cívico Nacional de 1924 y de Elecciones de 1925 la que tuvo presente el constituyente cuando, al otorgar jerarquía constitucional a la Corte Electoral le atribuyó, en el literal a) del artículo 322, el conocimiento de todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales.

El literal c) del artículo 322 regula específicamente la actividad jurisdiccional de la Corte Electoral. Cabe distinguir a este respecto dos tipos de atribuciones: la de decidir en última instancia todas las apelaciones y reclamos que se produzcan y la de juzgar las elecciones de todos los cargos electivos y los actos de plebiscito y de referéndum.

La primera (decidir apelaciones y reclamos) estaba ya contenida en su ley de creación de 1924 y se refiere a los recursos que pueden interponerse contra los actos y procedimientos de los órganos electorales subordinados. Ese contencioso electoral presenta caracteres muy particulares por cuanto la actividad que desarrollan esos órganos electorales subordinados; no es jurisdiccional tal como lo afirma la doctrina y la jurisprudencia de la Corte Electoral. La plena superintendencia que sobre esos órganos ejerce la Corte Electoral permite a ésta una gran latitud, tanto en la regulación del procedimiento como en la amplitud de la decisión final, ésta sí de carácter jurisdiccional.

La potestad de juzgar las elecciones surge menguada al constitucionalizarse el Organismo en 1934 desde que se reconocía a la Asamblea General la calidad de juez de la elección de Presidente y Vice-Presidente de la República. Esa potestad jurisdiccional se va ampliando en las posteriores reformas constitucionales y culmina en la reforma de 1952 en la que se reconoce a la Corte Electoral la calidad de juez de la elección de todos los cargos electivos y también, de los actos de plebiscito y referéndum. La jurisdicción de la Corte en esta materia es privativa y excluyente.

La competencia constitucional de la Corte Electoral se completa con la facultad que le es otorgada por el artículo 77 de la Constitución para conocer del delito que en dicha norma se tipifica y aplicar la pena al infractor. En beneficio de la pureza del sufragio la mencionada norma prohíbe a magistrados judiciales, militares en actividad, funcionarios policiales y demás jerarcas indicados en la disposición ejecutar, actos públicos o privados de carácter político, con la única excepción del voto, tipifica como delito electoral la violación de esa prohibición y encomienda a la Corte Electoral la aplicación de la sanción. Esta adquiere, por consiguiente, exclusivamente con referencia a este delito electoral, la calidad de juez penal con facultades para conocer del delito y aplicar la pena.

La función que ejerce la Corte Electoral cuando decide los recursos interpuestos contra las resoluciones que en materia electoral dictan los órganos subordinados o cuando resuelve en única instancia las contiendas relacionadas con dicha materia en los asuntos de competencia originaria; es la jurisdiccional. El órgano que se crea bajo el título "De la Justicia Electoral" es un órgano destinado a juzgar. ¿Qué es lo que determina su especialidad orgánica y permite delimitar su competencia respecto a la Suprema Corte de Justicia y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo?. El tipo de acto sobre el cual está llamada a expedirse.-

El constituyente decidió otorgar competencia para juzgar el acto electoral a un órgano de justicia independiente y especializado. La Corte Electoral no puede pretender incursionar como juez, en la materia civil, comercial, laboral, de familia o penal (excepto la competencia expresa que a este respecto le atribuyó el constituyente para juzgar a quienes violan la prohibición de actuar en política establecida en el artículo 77). Pero tampoco el Poder Judicial o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo pueden extender su competencia jurisdiccional a la materia electoral.

Lo antedicho determina el carácter irrevocable de sus decisiones en materia electoral. Se ha intentado llevar a conocimiento de órganos judiciales resoluciones adoptadas por la Corte Electoral en materia electoral. El órgano jerárquico del Poder Judicial reconoció en forma expresa la competencia exclusiva de la Corte Electoral en esa materia.- Se ha pretendido, así mismo, enjuiciar ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo resoluciones adoptadas por la Corte Electoral en materia electoral, con el pretexto de que esas resoluciones, desde el punto de vista formal, eran actos administrativos. Dicho Tribunal denegó igualmente su competencia afirmando la naturaleza jurisdiccional del acto impugnado. Coherente con esa independencia reconocida a la Corte Electoral por el constituyente, el legislador al regular el recurso de amparo, que puede deducirse ante órganos del Poder Judicial, exceptuó expresamente de su ámbito de aplicación las resoluciones de la Corte Electoral cualquiera fuera su naturaleza.

D) EL ACTO ELECTORAL.

Dilucidar la naturaleza jurídica del acto electoral conduce inevitablemente a tomar posición respecto a la existencia o no de la función electoral.

Se distinguen tradicionalmente tres funciones jurídicas: legislativa, administrativa y jurisdiccional (Sayagués Laso. Tratado de Derecho Administrativo. Montevideo, 1963) agrega a ellas, la función constituyente que se distingue de la legislativa tanto desde el punto de vista formal como del material.

¿Existe, además, una función electoral?

El constituyente admitió la existencia de los actos electorales cuyo contralor jurisdiccional determina la competencia exclusiva y excluyente de la Corte Electoral. Así lo establece de manera expresa el artículo 322 de la Constitución de la República. Es cierto que, desde el punto de vista material, ese acto electoral es un acto-condición que no difiere del acto de designación reconocido a otro órgano del Estado. ¿En donde radica entonces la diferencia que permite, a nuestro juicio, categorizarlo como acto diferente al acto administrativo? En el órgano al cual el constituyente ha atribuido la potestad de dictarlo. El constituyente creó un órgano de gobierno al cual encomendó el ejercicio directo de la soberanía que radica en la Nación: el Cuerpo Electoral. Atribuyó a ese órgano de gobierno directo el ejercicio de la función electoral (en caso de elección), de la función constituyente (en caso de plebiscito) y la participación en el ejercicio de la función legislativa (en caso de iniciativa o referéndum). La elección difiere de la designación (ambos son actos-condición) no en la materialidad del acto sino en el órgano de gobierno al cual le está reservado el ejercicio de la función que culmina con el dictado del acto. Si la competencia para dictar el acto-condición que permite la investidura del titular del cargo público ha sido atribuida al Cuerpo Electoral podemos hablar de elección y de ejercicio de la función electoral. Si la potestad de dictar el acto condición de investidura es atribuida a cualquier otro órgano público debemos hablar de designación, no de elección, y de ejercicio de función administrativa.

Importa también a la caracterización del acto el criterio formal.

Así como la ley, respetando ciertos principios fijados por el constituyente, fija los procedimientos que deben seguirse para dictar actos jurisdiccionales, también lo hace, en forma aún más detallada, para determinar los procedimientos a que debe ajustarse el órgano Cuerpo Electoral para expresar su voluntad, cuando ejerce la función electoral.

El órgano Cuerpo Electoral que ejerce directamente la soberanía nacional, al igual que los Poderes representativos tiene reconocida por el texto constitucional una competencia plurifuncional. El Cuerpo Electoral cumple, en forma predominante, una función jurídica distinta de las otras: la función electoral. Pero coparticipa también, mediante la iniciativa y el plebiscito en el ejercicio de la función constituyente. Y coparticipa, así mismo, aunque en forma limitada, mediante el referéndum, en el ejercicio de la función legislativa con potestades exclusivamente derogatorias. Con la particularidad de que su composición difiere según la función que está ejerciendo, ya que se integra sólo con ciudadanos cuando, mediante la iniciativa de reforma constitucional o de la decisión plebiscitaria cumple función constituyente, y en cambio, se integra con todos los inscritos habilitados para votar, ciudadanos o extranjeros, cuando ejerce la función electoral o cuando mediante el referéndum participa en el ejercicio de la función legislativa.

Dada la competencia multifuncional del órgano Cuerpo Electoral debemos acudir a la conjunción del criterio orgánico, del material y del formal para caracterizar la función electoral y el acto electoral.

El acto electoral emana necesariamente del órgano Cuerpo Electoral; es, desde el punto de vista material, un acto-condición mediante el cual se seleccionan los soportes de los órganos de gobierno de carácter electivo; su elaboración requiere un procedimiento especialísimo que tiene su base en la Constitución de la República (Bases

del sufragio) y su desarrollo en una legislación también especial. Ese procedimiento de elaboración del acto es distinto al establecido para los actos constitucionales, los actos legislativos, los actos jurisdiccionales y los actos administrativos. Como consecuencia de su especialidad, el contralor jurisdiccional de la regularidad jurídica de los actos electorales ha sido reservado por el constituyente a un órgano de justicia distinto y ajeno al Poder Judicial, creado por la Constitución con la expresa finalidad de declarar la legitimidad o la ilegitimidad de las manifestaciones del Cuerpo Electoral, tanto cuando actúa en ejercicio de la función electoral (elección), como cuando participa en el ejercicio de la función constituyente (plebiscito) o de la función legislativa (referéndum).

E) INTEGRACIÓN DE LA CORTE ELECTORAL Y ESTATUTO JURÍDICO DE SUS MIEMBROS.

Desde su creación en 1924, la composición de la Corte Electoral se dejó librada a la ley. Y en el lapso que media entre 1924 y 1942 el legislador optó por múltiples soluciones: nombramiento de sus miembros en la propia ley; integración sólo con miembros neutrales, integración sólo con miembros partidarios; integración mixta con mayoría de miembros partidarios o con mayoría de neutrales. Recién en 1942 aparece regulada en la Constitución la integración de la Corte que sufre una primera modificación en 1952 y una última en la reforma de diciembre de 1996. A partir de ella la Corte se integra con nueve titulares y doble número de suplentes. Cinco de ellos son electos por la Asamblea General en reunión de ambas Cámaras por dos tercios de votos del total de sus componentes debiendo recaer la designación en ciudadanos que por su posición en la escena política sean garantía de imparcialidad.- Los cuatros titulares restantes, representantes de los Partidos, son elegidos por el sistema del doble voto simultáneo y representación proporcional.

La existencia de estos miembros “representantes de los partidos” ha planteado el problema de determinar si se encuentran ligados a las fracciones partidarias que representan por vínculos revocables que pudieran provocar el cese de la representación en caso de que pierdan la confianza partidaria. El punto se debatió extensamente en 1955 y en 1972 cuando se pretendió aplicar a integrantes de la Corte Electoral el instituto de la revocación de mandato o “recall” previsto para los miembros partidarios, oportunidad en que se cuestionó la vigencia del artículo 14 de la de 9 de enero de 1924 de creación de la Corte Electoral y se sostuvo su derogación por normas constitucionales posteriores.

La Constitución no fija un término de duración al mandato de los ministros de la Corte Electoral. Por tal razón su período de ejercicio no coincide necesariamente con el del Presidente de la República, los Senadores y Diputados.

La causa normal de cese de los Ministros de la Corte es la designación de los nuevos miembros por la legislatura siguiente a aquélla que los designó. Por tal razón su período de ejercicio puede ser inferior a los cinco años, que es el término de duración del gobierno, o puede extenderse en el tiempo si la Asamblea General no logra reunir los dos tercios de votos que constitucionalmente se requieren para renovar la Corte Electoral.

Pueden cesar, también, como resultado de un juicio político por violación de la Constitución o la comisión de otros delitos graves.- En tal caso el órgano encargado de dictar sentencia y separarlos de sus cargos es la Cámara de Senadores.

Pueden ser vueltos a designar. Están alcanzados por la prohibición de formar parte de comisiones o clubes políticos, de actuar en los organismos directivos de los Partidos y de intervenir en la propaganda de

carácter electoral, prohibición que alcanza por igual a los por lo menos, deben ser de los miembros llamados neutrales.